

TRYGD I NORGE

HÅKON GUNDERSEN OG ELSE ØYEN

TRYGD I NORGE

En kommentert litteraturoversikt

UNIVERSITETSFORLAGET

BERGEN - OSLO - TROMSØ

© UNIVERSITETSFORLAGET 1980
ISBN 82-05524-8

Sats og trykk:
BOKTRYKK, Bergen

INNHold

Forord	7
INNLEDNING	9
1. TRYGDEETATEN OG DENS VIRKEMÅTE	23
a. Organisasjon	23
b. Begrepsanalyse	41
c. Økonomi	49
d. Opplæring	54
e. Trygderetten	58
f. Nye forslag og endringer	61
g. Oversiktsverker	79
2. KLIENTELLET I TRYGDESYSTEMET	87
a. Eldre	87
b. Uføre	93
c. Enslige forsørgere/enker	112
d. Syke	116
e. Annet	118
3. TRYGDESYSTEMET I EN STØRRE SAMMENHENG	121
a. Trygdesystemet og velferdsstaten	121
b. Trygdemisbruk og trygdehets	132
c. Trygd og arbeid	138
d. Annet	147
Navneregister	150
Sakregister	153

FORORD

Denne bibliografi over norsk trygdelitteratur er blitt til som en del av TRYGDEFORSKNINGSPROGRAMMET. En gruppe forskere med forskjellig faglig bakgrunn og fra forskjellige læresteder er gått sammen om å skape et miljø for trygdeforskning. Vi har hatt behov for å få en samlet oversikt over hva som er gjort innen dette feltet fram til nå, og bibliografien er blitt en del av denne avklaringsprosess.

Arbeidet med bibliografien er blitt finansiert av Sosialdepartementet som oppmuntret oss til å bringe den ut til et større publikum.

UNIVERSITETET I BERGEN

Mars 1979

Håkon Gundersen Else Øyen

INNLEDNING

Lov om folketrygd trådte i kraft 1. januar 1967. Dels utgjorde den en samling av tidligere trygdeordninger under ett lovverk, dels innbefattet den nye trygdetiltak. Loven er blitt revidert og utvidet flere ganger siden da, og stadig nye trygdeordninger er kommet til. Vi har nå et trygdesystem av en anseelig størrelsesorden. Ved utgangen av 1979 oppebar omkring en femtepart av befolkningen livsvarige trygdeytelser, størsteparten av den øvrige befolkning mottok i løpet av året en eller flere trygdefusjoner, omkring en sjettepart av bruttonasjonalproduktet gikk til trygdeformål, og ca. 6.000 funksjonærer i trygdeetaten var i arbeid med å oppfylle intensjonene i loven.

På denne bakgrunn er det overraskende at vi vet så lite om hvordan det system som er skapt gjennom lov om folketrygd, egentlig virker. Det finnes utbredte folkelige oppfatninger om trygdebruk og trygdevirkninger, men det finnes lite forskning og få systematiske kunnskaper som kan gi et solid grunnlag for å vurdere innholdet i de forskjellige trygdeordninger. Trygdeordningene er ryggraden i den norske velferdsstat, og det er allmenn oppslutning om denne velferdsstaten. Men vi mangler det informasjonsgrunnlag som skal til for å forbedre vedtatte ordninger, få bort negative konsekvenser og øke innsatsen for å løse de problemer velferdsstaten stadig står overfor til tross for et vel utbygget trygdesystem.

I denne boken har vi prøvd å samle de systematiske kunnskaper som i dag foreligger om trygdesystemet. Vi har valgt å konsentrere oppmerksomheten om forskningsrapporter, offentlige utredninger, hovedfagsavhandlinger skrevet som en del av embetseksamen, og spesialfagsavhandlinger skrevet i forbindelse med utdanning ved trygdelinjene på distriktshøgskolene. I alt har vi funnet fram til mer enn to hundre referanser og kort gjort rede for innholdet. Vi har ikke prøvd med noe skarpt skille mellom forskning og utredning, simpelthen fordi et slikt skille ofte er vanskelig å trekke. Hovedformålet for oss har vært å få fram den litteratur som inneholder mest av faktiske opplysninger om trygdesystemet og som på en resonnerende måte systematiserer denne informasjon. Polemiske innlegg, avisartikler og mer avgrensede faglige

betraktninger har vi latt ligge selv om de ofte gir viktige synspunkter på trygdesystemet og dets virkninger. Mange av artiklene i *Sosial trygd* kunne vi gjerne ha tatt med fordi de ofte er både informasjonsrike og analytiske. Vi har imidlertid valgt å la de interesserte lesere selv bla gjennom dette tidsskriftet, som forøvrig også har en bra indeks. Vi har også latt ligge mye interessant faglitteratur som for så vidt er relevant for forståelse av trygdesystemet, men hvor hovedformålet med analysen ikke har vært å beskrive trygdesystemet.

Ressursknapphet og bokens omfang har gjort det nødvendig å foreta en del valg i litteraturen. Valget har ikke vært lett og noen vil sikkert mene at det burde ha vært gjort på en annen måte. Vi ser imidlertid på boken som et første skritt i retning av en samlende oversikt over de kunnskaper som finnes på området, og vi regner med at den med tid og stunder både må revideres og suppleres¹.

Presentasjonen av trygdelitteraturen kan gjøres på flere måter. De som er vant til å arbeide innenfor trygdesystemet, hadde vel foretrukket om presentasjonen hadde fulgt den samme inndeling i kapitler og persongrupper som lov om folketrygd. Et stykke på vei hadde dette nok vært mulig, men mange av problemstillingene går på tvers av de områder loven tar opp, og spesielt de mer forskningspregete rapporter ville det ha vært vanskelig å strukturere på denne måte. Vi har valgt å gruppere litteraturen etter tre hovedområder som vi har kalt Trygdeetaten og dens virkemåte, Klientellet i trygdesystemet og Trygdesystemet i en større sammenheng. Disse hovedområder er delt opp i underområder som blant annet spesifiserer hvilke problemstillinger innenfor trygdesystemet som tas opp og hvilke klientgrupper som står i fokus i analysen. Forøvrig er rapportene under hvert underavsnitt ført opp i kronologisk rekkefølge, slik at det er mulig å følge utviklingen av problem-

¹Sosialdepartementet har sammen med Rikstrygdeverket vært til stor hjelp i arbeidet med å finne fram til relevante rapporter og utredninger. For å få med flest mulige bidrag ble alle læresteder, offentlige institusjoner og enkeltpersoner som kunne tenkes å arbeide med trygdespørsmål, tilskrevet. Dessuten rykket vi inn en annonse om vårt arbeid i de største avisene, så de vi ikke hadde fått kontakt med selv, kunne ta kontakt med oss. Vi fikk inn mange bidrag på denne måten, og vil gjerne takke for hjelpen fra mange hold.

Med tanke på en ny og revidert bibliografi vil vi gjerne oppmuntre fremtidige bidragsyttere til å ta kontakt så neste utgave kan bli så fullstendig som mulig. Vi vil også be de nåværende bidragsyttere om å ta kontakt hvis de mener sammendragene av deres rapporter ikke er så dekkende som de gjerne ville se.

stillingene over tid. Hver rapport er bare ført opp én gang, og det betyr selvfølgelig en innskrenking i presentasjonen, fordi flere av rapportene gjerne kunne klassifiseres under to eller flere områder. Dette håper vi imidlertid indeksen bak i boken gjør det mulig å bøte noe på, fordi den vil tillate leserne selv å finne fram til de nødvendige kryssreferanser. Lengden på sammendragene varierer, men dette skal ikke tas som uttrykk verken for rapportens omfang eller tyngde. Det har heller praktiske årsaker.

Den foreliggende litteraturen gir oss ikke en éntydig oversikt over hvor vi står i dag med hensyn til forståelse av trygdesystemet. De problemstillinger som tas opp i de forskjellige undersøkelser og utredninger, er lite koordinert og bygger i alt for liten grad på tidligere arbeider i feltet. Dette skyldes dels at mange av de forskjellige arbeider ikke er trykt og derfor er lite kjent. Dels skyldes det faglige tradisjoner som bidrar til at forskere som regel bare leter etter relevant litteratur innen sitt eget fagområde, og derfor går glipp av viktige bidrag fra andre disipliner. Dels går mye tapt fordi det innenfor den offentlige utredningsvirksomhet ikke er tradisjon å dokumentere forskningsresultater og synspunkter hentet fra andre kilder. Gang på gang siteres det i offentlige utredninger fra forskningsrapporter uten at det gjøres klart hvor de lett omarbeidete sitater er hentet fra. Slike udokumenterte gjengivelser hemmer den systematiske informasjonsoppbygging om trygdesystemet, fordi argumentasjonsskjeden og premissene fra de opprinnelige rapporter ikke kan gjenfinnes og brukes i den videre forståelse.

Når vi i det følgende bruker begrepet trygdesystemet, er det for å markere at det problemkompleks vi er opptatt av, omfatter mer enn trygde-etaten og dens virksomhet. Det omfatter alle de virksomheter og samhandlingsmønstre som er skapt gjennom lov om folketrygd. Ansatte og klienter, folkevalgte og profesjonelle, regler og rundskriv, formelle og uformelle avgjørelser, organer finansiert direkte og indirekte over folke-trygden, utgjør sentrale elementer i dette systemet, og selv om man ikke trenger underkaste alle en samtidig analyse, kan det være nyttig å ha helheten for øye når de mange enkeltundersøkelser presenteres.

TRYGDEETATEN OG DENS VIRKEMÅTE

Hovedparten av rapportene faller innen dette område, og de fleste har sitt opphav innen selve trygdesystemet, for såvidt som initiativet til utredningene og undersøkelsene som oftest er tatt innen trygdeadministrasjonen og utført i samarbeid med etaten eller nærstående organer.

Vi har inndelt rapportene i seks undergrupper: (a) de som tar for seg egenskaper ved selve organisasjonsstrukturen, (b) begrepsanalyser, (c) spesifikke økonomiske aspekter, (d) opplæring til etaten, (e) analyser av Trygderettens virksomhet, (f) forslag om nye trygdetiltak eller endringer i etablerte tiltak, og (g) oversiktsverker som setter regelverket inn i en større ramme eller gir utfyllende kommentarer om hvordan tiltakene er ment å fungere.

Problemstillingene i *organisasjonsanalysene* spenner vidt, men felles for dem alle er at de blottstiller svakheter i systemet og prøver å vise hvordan disse svakhetene kan overkommes. Svakhetene det pekes på, er blant annet urasjonell saksbehandling, manglende ekspertise i etaten, manglende informasjon og service over klientellet, byråkratisering, begrenset målrealisering, uklare begreper og målsettinger, for liten desentralisering av avgjørelser, uklar posisjon for de folkevalgte, vansker med samordning og direkte avvik fra folketrygdens målsettinger innen visse tiltak. Alle undersøkelsene er imidlertid delundersøkelser foretatt innen avgrensede områder, så svakhetene det pekes på innen ett område, kan ikke uten videre gjøres gjeldende for hele systemet. Midlene det pekes på for å overkomme svakhetene spenner også vidt, men bortsett fra forslagene om en sterkere desentralisering, er disse forslag ikke dyptgripende og utfordrer ikke trygdesystemets verdigrunnlag. Bruken av midler er nøye knyttet til de målsettinger for trygdesystemet som settes i søkelyset. De som er opptatte av å få etaten til å fungere bedre, ser på effektivisering, begrepsavklaring og stillingsstruktur som sentrale virkemidler. De som ser trygdesystemet i en større sammenheng, vurderer forbedret klientservice, større rettssikkerhet, økt informasjonsformidling og forenkling av regelverket som sentrale virkemidler. Det trenger ikke være uoverensstemmelse mellom verken virkemidler eller målsettinger innen disse to tilnærminger. Men i flertallet av undersøkelsene sliter man med å avklare folketrygdens uklare begreper og rundt formulerte målsettinger, slik at de kan operasjonaliseres og brukes i en empirisk analyse. Undersøkelsene kan gjerne kalles evalueringsstudier, men de fleste følger ikke det strenge metodologiske opplegg som kreves for evalueringsstudier. De er heller å betrakte som forstudier til evalueringsstudier hvor problemstillinger prøves ut, men hvor det ikke er lagt opp til et fullstendig evalueringsprogram med spesifisering av målsettinger, midler og konsekvenser på flere nivå. De danner dermed et godt grunnlag for kommende evalueringsstudier. Flere av undersøkelsene er foretatt som en del av utdanningen ved trygdelinjene på distriktshøgskolene. Disse seminaroppgavene er interessante, fordi de kombinerer grundige kunnskaper om systemet med systematisk tenkning og kritisk analyse som gjerne omsettes til konstruktive forslag.

I avsnittet om *begrepsanalyse* er det tre begreper som trekkes fram, nemlig uførhet, yrkesskade og rettigheter etter lov om folketrygd. Det foretas dels en begrepsavklaring, dels en vurdering av konsekvensene av alternativ bruk av begrepene. Uførhetsbegrepet spesielt har vært, og er vel fremdeles et av de meget problematiske begrep innen trygdelovgivningen, fordi både fastsettelsen av uførhetsgraden, årsaken til uførheten og arten av uførheten er variable og vanskelige målbare størrelser. Målefeil på denne variablen og endret begrepsinnhold har store økonomiske konsekvenser. Trygdesystemets muligheter for kontroll over begrepet er imidlertid begrenset, fordi det er profesjonelle grupper utenfor systemet, først og fremst den medisinske, som definerer begrepets konkrete innhold.

Avsnittet om *økonomi* er kanskje det minst representative avsnitt, fordi økonomiske beregninger både i forhold til enkelttiltak og som alternative prognoser for større deler av trygdeutgiftene ligger gjemt i flere av rapportene. De fleste av forslagene til nye tiltak for eksempel, er ledsaget av utredninger som gjør rede for merutgiftene for folketrygden. Vi finner her både rene regneeksempler, vurderinger av hva som vil skje med folketrygdens økonomi og samfunnsøkonomien om sentrale variabler som grunnbeløpet eller arbeidsgiveravgiften blir endret av ressursutviklingen i eldreomsorgen under alternative forutsetninger. Litt ironisk er det kanskje å sammenlikne de beregninger som i 1972 ble lagt fram for folketrygdens økonomi i 1980 med de faktiske utgifter folketrygden idag har. (Kritikken skal imidlertid i mindre grad rettes mot beregningene som selvfølgelig ikke innbefattet inkorporeringen av syketrygden, m.m.). En av undersøkelsene tar en noe annen tilnærming til folketrygdens økonomi, idet den analyserer avgjørelsene bak sykehuslovens bestemmelser om finansiering av sykehusdrift og de interessekonflikter som fikk betydning for utgiftsutviklingen, mens en annen undersøkelse viser sammenhengen mellom de økonomiske overføringer via syketrygden og sykehusutbyggingen.

Trygdelinjene ved distriktshøgskolene er et utdanningstilbud som supplerer etatens egen *opplæring*. Etter en prøvetid på to år er tilbudet blitt evaluert av etaten, og det konkluderes med at denne typen utdanning ikke bare bør fortsette, men også utvides. Det understrekes imidlertid at etaten selv ønsker en viss kontroll med utdanningen gjennom innflytelse på det faglige innhold og organiseringen av utdanningen. I tre undersøkelser foretatt på omtrent samme tid av trygdelinjestudenter, er det akkurat det faglige innhold både i trygdelinjene og etatsopplæringen som underkastes nærmere vurdering. Her vurderes den profesjonalisering som det tilsynelatende legges opp til og de rollekonflikter utdanningen kan bidra til å skape overfor klientellet.

Trygderetten var en nyskapning innen norsk rettsvesen da den ble introdusert, og det tok en tid før den fant sin form og arbeidsoppgavene ble klart definert. Til å begynne med var det rettssikkerhetsproblemene som sto i sentrum, senere ble det de lange køer av ankende som kunne vente både ett år og mer før deres saker ble avgjort. Rettssikkerhet ble satt opp mot effektivitet. Innen en av undersøkelsene er det blant annet eksperimentert med søking av avgjørelser ved hjelp av EDB for å øke effektiviteten, og indirekte også rettssikkerheten. En annen undersøkelse viser til at det ikke var overenstemmelse mellom ressurser og arbeidsoppgaver innen Trygderetten, og det ble foreslått desentralisering av avgjørelsene for å komme køene til livs.

Avsnittet om forslag til nye *trygdeordninger* eller endringer i allerede etablerte ordninger refererer først og fremst til offentlige utredninger. Noen er svært prinsipielle, som for eksempel innstillingen om enslige forsørgere (1976) og pensjonsutredningen, mens andre tar for seg konkrete og avgrensede problemområder. En umiddelbar og ikke systematisk vurdering av forslagene synes å vise at mange av de mindre forslagene er blitt satt ut i praksis. Noen av utredningene er blitt til som en del av en politisk «nedkjølingstaktikk» slik at vidtgående avgjørelser ikke foretas under stemningsbetont press, men kan utsettes mens utredningsarbeidet pågår. De fleste av de mer omfattende forslagene er ikke blitt fulgt opp, men noen av forslagene må antas fortsatt å ligge til «modning», enten i påvente av gunstigere økonomisk klima eller større politisk mottakelighet.

KLIENTELLET I TRYGDESYSTEMET

Innen denne gruppen finnes det bare få undersøkelser som trygdesystemet selv har tatt initiativ til. Forskningen om trygdesystemets klientell har først og fremst foregått utenfor systemet, selv om noen av undersøkelsene har fått finansiell støtte av Sosialdepartementet. Vi har inndelt rapportene i fire grupper etter hvilket klientell som står sentralt i undersøkelsen. Det er henholdsvis eldre, funksjonshemmete i vid betydning av ordet, enslige og syke. Dessuten er det en oppsamlingskategori av «andre».

Det finnes etter hvert en god del forskning om *eldre* i Norge, men det er en overraskende liten del som knytter problemstillingene til eldres forhold til trygdesystemet. Dette til tross for at de eldre er langt den største klientgruppen innen trygdesystemet og at eldre mer enn andre befolkningsgrupper kommer i situasjoner hvor de er avhengig av trygde-

systemets ytelser og tjenester. Alle undersøkelsene skriver seg fra de siste tre årene. To av dem påviser vanskene med å gjennomføre en fleksibel pensjonsalder, delvis fordi tilleggsordninger som skulle befordre fleksibiliteten, ikke er fulgt opp, og delvis fordi alderssvekkelse i seg selv er et uklart begrep. Sosialdepartementet har nå nedsatt et eget utvalg som skal se nærmere på disse forholdene. To av rapportene tar for seg deknningen av trygdeboliger og aldershjem i de forskjellige kommunene og vurderer kostnader ved alternative boformer for trygdede, samt viser fordeler og ulemper ved de forskjellige boformene og hvem som skal dit. En annen undersøkelse viser at flertallet av pensjonistene synes de har det bra, og for mange oppleves forholdene som bedre enn før. Det settes imidlertid også spørsmålstegn ved den referanseramme som pensjonistene bruker og det antydes at det over livssyklusen skjer en nedjustering av behov og ønsker. En siste artikkel retter søkelyset mot de to hovedlinjer i offentlig omsorg overfor eldre, nemlig generelle tiltak for alle og spesielle tiltak for utsatte grupper. Det antydes her at det helst er de sosialt best integrerte som nyter godt av de spesielle tiltakene, hvilket jo er i strid med forutsetningene.

Langt de fleste rapportene tar opp spørsmål om *uføre og funksjonshemmete* i trygdesystemet. De uføre er her de som ifølge lov om folketrygd er blitt akseptert som uførepensjonister, mens de andre er de som har andre typer funksjonshemninger eller varierende funksjonsnedsettelse. Som tidligere nevnt er uførebegrepet problematisk og forskjellene mellom de to gruppene er heller flytende. Undersøkelsene spenner over en tiårs-periode. Noen av de spørsmålene som går igjen i mange av undersøkelsene, er hvilke klienter som med størst sannsynlighet får innvilget uføretrygd og andre trygdeytelser, hvem får avslag og hvem faller utenfor, enten fordi de ikke blir inkludert i lovgivningen, eller fordi de av forskjellige grunner ikke når fram i systemet. Gang på gang viser det seg at det er de med de klareste kriterier, som for eksempel blinde, eldre, utpreget psykotiske, som har den største innvilgelsesfrekvens, mens det er de med diffuse kriterier, og de mest ressurssvake, evneveike og perifere som faller utenfor. Undersøkelser over avslag viser at en god del av disse ble truffet på feilaktig grunnlag. Dette skyldes dels feilaktige avgjørelser innen systemet, dels uklarheter i uførebegrepet innen forskjellige instanser. Disse uklarheter brukes undertiden til fordel for visse deler av klientellet fordi leger omgår forskriftene ved å diagnostisere slik at pasientene kommer inn under uførebegrepet. Men diagnosene kan også gå andre veien. Et par av undersøkelsene tar ikke utgangspunkt i visse grupper, men i hele strøk og viser behovet for uførepensjonering innen en geografisk enhet som er preget av underprivilegerte mennesker. Det hevdes at dekningsprosenten her er

en indikator på om velferdsstatens målsetting er oppnådd, og dekningsprosenten er gjennomgående lav.

Andre undersøkelser tar utgangspunkt i det totale antall uførepensjonister og den stigning i antallet som fant sted de første tolv-femten årene etter uføretrygden ble innført i 1961. Siden har det vært en avflating og en mindre tilbakegang i tilveksten. Uførepensjonistene fordeler seg ikke jevnt geografisk, og dette har gitt anledning til en hypotese om at sterk industriekspansjon i områder som allerede er høyt industrialisert, har klientskapende virkning, mens industriutbyggingen ellers har klientdempende virkning. Ellers er det først og fremst personer med liten utdanning som kommer på uføretrygd, og det er i det hele tatt en tendens til at marginale grupper utstøtes fra arbeidslivet. Denne utstøtningshypotesen er siden blitt modifisert, og det er også blitt vist at endringer i uførebegrepet og befolkningssammensetningen har bidradd til den økte vekst i uførebestanden.

Uførepensjonistene får i liten grad utnyttet sin restarbeidsevne. Mer enn halvparten av de som har gradert uføretrygd, kommer ikke i arbeid. Andre undersøkelser viser at de trygdete har et meget sterkt ønske om å komme i helt eller delvis arbeid. Arbeidsmarkedet er i liten utstrekning tilpasset disse ønsker, og undersøkelser gjennom hele tiårsperioden viser at attføringsapparatet ikke er rustet til å ta imot de mange funksjonshemmete som fortsatt har kapasitet til å utføre et arbeid. I en stortingsmelding om de funksjonshemmete understrekes det at undervisning og opplæring må stå sentralt for disse grupper, men det endrete arbeidsmarked har ikke bidradd til å forsterke disse målsettinger. Også de vernet arbeidsplasser er for dårlig koordinert med industriens behov for arbeidskraft. En liten undersøkelse fra en offentlig institusjon gir imidlertid mer optimistiske resultater for så vidt som den viser at ekstraordinært sysselsatte trives og burde kunne fortsette i jobben dersom det ikke bare ble lagt vekt på tekniske hjelpemidler, men også på større grad av sosial fleksibilitet.

En annen undersøkelse viser at gjennomgående er bedriftene heller ikke utilfredse med integrering av funksjonshemmete, men at opplæringsarbeidet krever flere ressurser enn for vanlig personale. Integrering av funksjonshemmete barn er et annet tema, og her hevdes det at integrering er både sosialt og økonomisk mer lønnsomt enn institusjonsanbringelse. Det vises også at det først og fremst er familier i bystrøk som får forhøyet hjelpestønad for sine funksjonshemmete barn, men det har bare i liten utstrekning vært mulig å få til praktiske ordninger for disse barna.

Et annet tema er de funksjonshemmete husmødrenes plass i uføretrygden. De faller mellom flere stoler. Det er flere kvinner enn menn som søker, men kvinnene har en lavere innvilgelsesprosent. Det er uklare regler om hvem som skal vurderes som husmor, yrkeskvinne eller en kombinasjon av disse, og uførhetsgraden er vanskelig å fastsette fordi en ikke har noe inntektstap å måle den mot. Og stønader som utbetales for å erstatte tapet av en ufør husmor, brukes i liten grad til leiet hjelp, slik at den uføre husmor overbelastes. Ideen om at økonomiske overføringer kan brukes til å kjøpe de nødvendige serviceytelser, har en tendens til å komme til kort, både fordi tjenestene ikke alltid kan kjøpes og fordi ytelsene ikke er tilstrekkelige til å kjøpe tjenestene.

Det finnes bare få rapporter om *enslige* og *syke* innenfor folketrygden. En undersøkelse av utdanningsstønad til ugifte mødre viser at dette er en knapp ressurs som bare et fåtall av mødrene får anledning til å bruke. De som får den, drar imidlertid god nytte av den, men det er først og fremst de ressurssterke, dvs. de som allerede har litt utdannelse fra før og de som kan ordne seg med barnepass og bor i nærheten av et skoletilbud, som får tilbud om utdanningsstønad. En annen undersøkelse viser at enslige forsørgere trenger et helt spekter av tilbud for å klare seg og argumenterer for at dette best kan skje ved at stønadsordningen legges til trygdekontorene. Dette er en oppfølging av den diskusjon som ble begynt da den offentlige utredning om enslige forsørgere (NOU 1976:19) ble lagt fram. Det er undersøkelsen av enkers situasjon for såvidt også. Det vises til at enkene er en svakstilt gruppe og at deres situasjon må forbedres gjennom trygdesystemet. I den offentlige utredning hevdes det at enker i større grad enn før bør sidestilles med andre enslige forsørgere, spesielt yngre enker, fordi enkestand i seg selv ikke er en forsørgertilstand. Denne idé følges opp i en sosialrettslig avhandling hvor det vurderes hvilke konsekvenser likestilling vil ha om også enkemenn kommer inn under etterlattepensjonering, slik det formelt er åpnet adgang til.

Undersøkelsene av syke tar dels for seg en vurdering av svakstilte grupper innen den nye sykelønnsordningen og stiller spørsmål om disse grupper vil stå vanskeligere til på arbeidsmarkedet enn før, simpelthen fordi det blir for kostbart å bruke dem som arbeidskraft. Dette er et sentralt spørsmål som vi hittil har få data om. Dels har vi en undersøkelse som viser det vi kan kalle strukturelt overforbruk av trygd, dvs. en struktur som gir større uttelling over syketrygden enn det som enkeltindividene har interesse i. Det er ventelister til sykehusinnleggelse som er analysert, og det vises at forbruk av sykepenges og attføringspenges kumuleres mens pasientene venter på innleggelse.

Undersøkelsene av uføreproblematikken er så absolutt den som er kommet lengst i forskningen om trygdeklientellet. Den spenner over et vidt spekter av problemstillinger, datatilfanget er til dels meget stort og de teoretiske perspektivene har fått en god plass i analysene.

TRYGDESYSTEMET OG VELFERDSSTATEN

Det er ulike oppfatninger av hva man forstår ved en velferdsstat, men det er allmenn enighet om at uten de utstrakte økonomiske rettigheter som overføres til den enkelte via trygdesystemet, ville vi ikke med rette kunne kalle Norge en velferdsstat. Selv om mange land med til dels store sosialbudsjetter bruker merkelappen velferdsstat om sine egne land, er den grunnleggende idé i velferdsstaten fortsatt knyttet til den økonomiske sikkerhet som *alle* borgere har *rett* til og som alle borgere bidrar *solidarisk* til. Både omfanget av de økonomiske overføringer og berettigelsen av overføringer til visse individer, utfordres til stadighet, men de generelle prinsippene om solidaritet og felles ansvar for å møte problemene, er sjelden gjenstand for diskusjon i Norge. Vi har valgt å la et sterkt sentralisert og byråkratisk trygdesystem være ryggraden i velferdsstaten, men denne organisasjonsform er verken naturgitt eller den eneste mulige. Den er oppstått under historiske, økonomiske og politiske betingelser, og under andre forhold kunne organisasjonsutformingen gjerne ha fått en annen struktur som i visse henseender trolig ville gjøre den bedre egnet til å løse de oppgaver trygdesystemet i dag står overfor.

Samspillet mellom trygdesystemet og samfunnet det fungerer innenfor er et tema som har fått stadig større aktualitet innen forskningen. Trygdesystemet kan ikke sees isolert fra den verden det fungerer i, og på samme måte som trygdesystemet påvirkes av det samfunn som det er en del av, så påvirker trygdesystemet og dets organisasjonsform og verdier også det omliggende samfunn. Det har imidlertid vært lagt forskjellig vekt på disse to typer samspill over tid. I det foregående har vi pekt på den type forskning og utredning som har rettet søkelyset mot systemet, vært til dels meget kritisk, men har tatt som utgangspunkt at trygdesystemet kan perfeksjoneres om en bare får påpekt de svake sidene. I forskningen om klientellet har man rettet oppmerksomheten mot karakteristika ved klientellet, hva det vil si å være trygdemottaker, bruket og underforbruket av trygd, og de ulikheter som ligger innebygd i systemet. I det følgende skal vi gå nærmere inn på de rapporter som setter trygdesystemet inn i en noe større sammenheng. Vi har laget tre underavsnitt

som vi har kalt henholdsvis Trygdesystemet og velferdsstaten, Trygdemisbruk og trygdehets, og Trygd og arbeid.

Trygdesystemet er blitt sett på både som et onde og et gode. Særlig sterke var de kritiske røstene i begynnelsen av 70-årene, da trygdesystemet fra visse hold ble sett på som en fallitterklæring overfor en feilaktig samfunnsutvikling. De økende trygdeutgifter var i seg selv et krisesyndrom. Hadde vi organisert vårt arbeidsliv på en annen måte, dempet teknologiseringen og arbeidstempoet, og opprettholdt en mer desentralisert sysselsetting, ville det ha vært mindre behov for kompenserende trygdeordninger. Utstøtningsmekanismene i arbeidslivet og nærmiljøets reduserte omsorgskapasitet ble sett på som vesentlige forklaringer på det økende trygdeforbruk. Å være trygdet ble sett på som et ubehagelig onde. Mange av disse synspukter er blitt stående, men de er blitt adskillig mer nyanserte.

Forholdet mellom arbeid og trygd er blitt mer inngående analysert, for det er jo så at i vårt samfunn har husholdningen enten sitt utkomme gjennom arbeid eller gjennom trygd. Noen har hevdet at befolkningen derved deles i et A-lag og et B-lag, og at A-lagets rettigheter på alle vis er av høyere kvalitet og omfang enn B-lagets. B-lagets antall har vokst langt utover de prognoser som opprinnelig ble satt opp, og forholdet mellom de som deltar i produksjonen og de som mottar trygdeytelser, er blitt forrykket. Dette kan gi grunn til bekymring, dels av økonomisk og dels av politisk art. For å opprettholde et visst nivå på trygdeytelsene, kreves det at en tilstrekkelig stor del av befolkningen er i arbeid eller at den økonomiske vekst opprettholdes. Dette er i seg selv et paradoks, fordi det har vært hevdet at akkurat den økonomiske vekst er et problemproduserende fenomen, dvs. indirekte bidrar til å øke behovet for trygdeoverføringer. Dette regnestykket har hittil ikke vært underkastet noen empirisk analyse — kanskje det heller ikke er mulig — men paradokset er blitt en akseptert problemstilling innen tryggediskusjonen. De politiske bekymringer omkring forholdet mellom arbeidstakere og trygdete har å gjøre med legitimeringen av trygdeordningene og den skepsis omkring overforbruk og misbruk som er vokst fram parallelt med økningen i trygdeutgiftene. Myten om det overdrevne misbruk som forklaring er blitt avvist fra autoritative kilder, men likevel sitter den fast i store deler av befolkningen, og spesielt hos de som sitter mer perifert til i det politiske liv. Hvis ikke denne skepsis dempes, kan trygdesystemet få problemer med å legitimere sin videre utvikling eller til og med sin berettigelse. Noen mener derfor velferdsstaten er truet. Og her står vi igjen overfor et paradoks. Alle har tatt for gitt at prinsippene i velferdsstaten er så grunnfestet at det ikke er nødvendig å legitimere

hvorfor samfunnet til stadighet går til utvidelse av trygdeoverføringene. Det finnes derfor ingen instanser som har til oppgave å ivareta legitimeringsfunksjonene, slik at skepsis og misoppfatninger kan møtes med gyldigere forklaringer. Vanlige arbeidstakere vet lite om hva det vil si å leve på trygd. Det blir ikke gjort klart at mye av arbeidsledigheten absorberes gjennom uføretrygden og at store deler av den uføretrygdede befolkning gjerne kunne tenke seg å delta i arbeidslivet om de fikk slippe til og om det ble organisert på en annen måte. De får heller ikke vite at den demografiske sammensetning av befolkningen og kvinnes økende deltakelse i yrkeslivet bidrar til at trygdeutgiftene nødvendigvis må stige enda en tid fremover, og de ser ikke at trygdesystemets økonomi blir brukt som en del av den generelle samfunnsøkonomi og lønnsoppgjørene. Det trygdesystem vi har skapt, er individorientert, og reaksjonene på trygdeforbruket blir derfor også individorientert. Når utgiftene øker, blir skylden så å si lagt på individers atferd. Indirekte bidrar folkemeningen til å legge et tak på trygdeytelsene, og skape rammen for fordelingene, men det er ikke uten videre gitt at dette tak og disse rammenes representerer den mest rasjonelle fordelingsmekanisme for trygdeytelsene.

Trygdesystemet er én av flere måter å omfordele samfunnets ressurser på, og som alle andre omfordelinger er det underlagt interessekonflikter. Stadig flere grupper prøver å få del i disse omfordelingene, og det har vært en økende tendens til at bedrestilte grupper kommer inn under trygdetildelingene. Hittil har denne pressgruppevirksomheten ikke gått på bekostning av de grupper som allerede har opparbeidet rettigheter. Det ligger visse treghetsfaktorer innebygd i systemet, fordi trygdeytelsene er lovhjemlet og fordi de hittil har vært skjermet fra prioriteringsavveininger. Det forutsettes at det skal være tilstrekkelige midler til vedtatte tiltak. Disse og andre treghetsfaktorer bidrar til at trygdehelsen ikke umiddelbart fører til dårligere forhold for klientellet, selv om det har vært vist at det inntraff visse tilstramninger etter den første store hetsbølgen. Men treghetsfaktorene bidrar også til at systemet ikke uten videre tilpasses nye behov og ideer. Trygden tar vare på individuelle behov, men den kan, slik den er utformet i dag, ikke omdirigeres til å ta vare på årsaker til behovene, være et aktivt planleggingsinstrument og bidra til forebyggende arbeid. Trygden kan f.eks. ikke brukes kollektivt til å subsidiere utsatte arbeidsplasser hvor arbeidere i tilfelle av bedriftsstans ellers må gå over på individuelle trygdeytelser. Trygden bidrar indirekte til vantrivsel ved å passivisere folk, fordi det ikke er anledning til å arbeide samtidig eller periodevis uten større omkostninger. Trygden tillater ikke folk som måtte ønske det å yte motytelser, selv

om det burde være nok av arbeidsoppgaver innenfor helse- og sosialsektoren som trygdene kunne ta på seg. Trygden kan ikke overføres til en kommune eller lokalmiljø som derved kunne få kapital til å sette i gang forebyggende tiltak som kunne redusere trygdeforbruket over tid. Trygdesystemet er konstruert som et passivt mottakerapparat for problemer, ikke et aktivt system som analyserer problemene og fremmer alternative forslag til løsninger.

Men det er det heldigvis andre som gjør. Og mange av de rapporter som er tatt med i det følgende, er bevis på akkurat dette.